

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL-GENERAL**

2016/2017



TIG

**CONTRIBUTOS PARA A EDIFICAÇÃO DE UM MODELO DE
ARTICULAÇÃO OPERACIONAL SECURITÁRIO EM PORTUGAL**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DOS
SEUS AUTORES, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

COR ADMAER Guilherme dos Santos Lobão

CMG M José Vizinha Mirones

COR MED João Jácome de Castro



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**CONTRIBUTOS PARA A EDIFICAÇÃO DE UM MODELO
DE ARTICULAÇÃO OPERACIONAL SECURITÁRIO EM
PORTUGAL**

COR ADMAER Guilherme dos Santos Lobão

CMG M José Vizinha Mirones

COR MED João Jácome de Castro

Trabalho de Investigação de Grupo do CPOG 2016/17

Pedrouços 2017



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**CONTRIBUTOS PARA A EDIFICAÇÃO DE UM MODELO
DE ARTICULAÇÃO OPERACIONAL SECURITÁRIO EM
PORTUGAL**

COR ADMAER Guilherme dos Santos Lobão

CMG M José Vizinha Mirones

COR MED João Jácome de Castro

Trabalho de Investigação de Grupo do CPOG 2016/17

Pedrouços 2017



Declaração de compromisso Anti-plágio

Declara-se por nossa honra que o documento intitulado CONTRIBUTOS PARA A EDIFICAÇÃO DE UM MODELO DE ARTICULAÇÃO OPERACIONAL SECURITÁRIO EM PORTUGAL corresponde ao resultado da investigação por nós desenvolvida enquanto auditores do CPOG 2016/17 no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tendo consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 06 de março de 2017

COR ADMAER Guilherme dos Santos Lobão

CMG M José Vizinha Mirones

COR MED João Jácome de Castro



Agradecimentos

Agradecemos aos docentes da Área de Ensino de Estratégia do IUM a disponibilidade para aconselhamento e orientação da investigação.



Índice

Introdução	1
1. Revisão da literatura e metodologia.....	5
1.1. O conceito de Segurança Nacional	5
1.2. Conceitos estruturantes	6
1.3. Metodologia	7
2. Enquadramento legal da participação das FFAA na resposta a uma agressão terrorista..	8
2.1. O uso de meios militares em TN	8
2.2. Os estados de exceção	8
2.3. As FFAA e a segurança interna	9
2.4. As FFAA e o terrorismo	10
3. Caracterização da participação das FFAA na resposta a uma agressão terrorista e a um sismo	12
3.1. Antiterrorismo e contraterrorismo	12
3.2. As FFAA na resposta a uma agressão terrorista	12
3.3. A participação das FFAA na resposta a um sismo	14
4. Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional securitário	17
4.1. As áreas estratégicas de atuação	19
Conclusões.....	24
Bibliografia.....	28



Índice de Apêndices

Apêndice A —	Corpo de conceitos	Apd A-1
Apêndice B —	Estrutura-guia da investigação	Apd B-1
Apêndice C —	Percurso metodológico	Apd C-1
Apêndice D —	O terrorismo no CEDN, no CEM e na ENCT	Apd D-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Colapso do viaduto Cypress Street	14
Figura 2 – Sismo em İzmit	15
Figura 3 – A áreas estratégicas do MAO e os objetivos estratégicos da ENCT.....	19
Figura 4 – As áreas de atuação e as capacidades.....	21

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Capacidades militares	14
Tabela 2 – As áreas de atuação e as capacidades e linhas de ação.....	22



Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo apresentar uma abordagem integrada para a gestão de incidentes, propondo a construção de um modelo para lidar com as consequências da materialização de riscos e ameaças para a Segurança Nacional

Utilizando as áreas de missão concebidas dentro do modelo, pretendemos ter uma Nação Pronta: prevenindo, evitando ou parando um ato de terrorismo; protegendo os cidadãos contra ameaças e perigos; mitigando a perda de vidas e de bens; respondendo aos incidentes de forma rápida, para salvar vidas e propriedades; recuperando os bens afetados.

Esperamos que esta investigação permita reflexões mais aprofundadas sobre planeamento de emergência e gestão de incidentes e oriente futuras pesquisas nesta área, nomeadamente nos domínios da gestão de riscos, dos estudos de vulnerabilidade e da interoperabilidade intragovernamental

Palavras-chave

Gestão de incidentes; mitigação; planeamento de emergências; prevenção; proteção; resposta; recuperação; Segurança Nacional



Abstract

The purpose of this research is to present an integrated, layered, and all-of-Nation approach to incident management by building a model to cope with the consequences of the materialization of the actual risks and threats, to National Security

Using the mission areas designed within the model we intend to achieve a “National Preparedness Goal” by avoiding acts of terrorism; protecting our people against the greatest threats and hazards; mitigating the loss of life and property; responding quickly to save lives and property; and recovering, focusing on the timely restoration of the goods affected by an incident.

We hope this research will allow for more reflexion on emergency planning and incident management and should direct future research on this area, namely in the fields of risk management, vulnerability studies and interagency interoperability.

Keywords

Incident management; emergency; planning; interagency; interoperability; mitigation; National Security; prevention; protection; response; recovery.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil

AP – *Associated Press*

APC - Agentes de Proteção Civil

AR – Assembleia da República

CE – Conselho Europeu

CEDN – Conselho Estratégico de Defesa Nacional

CEM – Conceito Estratégico Militar

CEMCCOM – Chefe do Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares

CEMGFA – Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas

CEPED – Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil

CNPCE – Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência

CR – Constituição da República Portuguesa

CSSI – Conselho Superior de Segurança Interna

ENCT – Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

FEMA – *Federal Emergency Management Agency*

FFAA – Forças Armadas

FSS – Forças e Serviços de Segurança

GNR – Guarda Nacional Republicana

HS – *Homeland Security*

IESM – Instituto de Estudos Superiores Militares

IFRC – *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*

IPMA – Instituto Português do Mar e da Atmosfera

ISDR – *International Strategy for Disaster Reunion*

IUM – Instituto Universitário Militar

LBPC – Lei de Bases da Proteção Civil

LCBCFT – Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo

LCT – Lei de Combate ao Terrorismo

LDN – Lei de Defesa Nacional

LOIC – Lei de Organização da Investigação Criminal

LSI – Lei de Segurança Interna

MAO – Modelo de Articulação Operacional Securitário



MDN – Ministro da Defesa Nacional

OE – Objetivos Específicos

OG – Objetivo Geral

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAO – Plano de Articulação Operacional

PCOFSS – Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e dos Serviços de Segurança

PE – Proposições de Estudo

PGR – Procuradoria-Geral da República

PJ – Polícia Judiciária

PM – Primeiro-Ministro

PNEPC – Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil

PNIC – Plano Nacional de Infraestruturas Críticas

PR – Presidente da República

PSP – Polícia de Segurança Pública

QBRNE – Químico, biológico, radiológico, nuclear, ou alto-explosivo.

QC – Questão Central

QD – Questões Derivadas

SAR – Ações de busca e salvamento

SGSSI – Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna

SI – Serviços de Informações

SIOPS – Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro

SSI – Sistema de Segurança Interna

TIG – Trabalho de Investigação de Grupo

TN – Território Nacional

UASI – *Urban Areas Security Initiative*

UCAT – Unidade de Coordenação Antiterrorismo

USGS – *United States Geological Survey*



Introdução

Enquadramento e justificação do tema

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) caracteriza claramente as principais ameaças à nossa segurança nacional: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, a criminalidade transnacional organizada, a cibercriminalidade e a pirataria.

Identifica também os riscos de natureza ambiental: alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos, ocorrência de ondas de calor e de frio, atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, pandemias e outros riscos sanitários (Governo, 2013, p. 1985).

Da concretização de algumas destas ameaças e riscos, por vezes com pouco ou nenhum aviso, podem resultar elevados níveis de destruição com efeitos devastadores na vida do país. Esta possibilidade exige uma resposta estratégica multisectorial e integrada, devendo o Estado “maximizar as capacidades civis e militares existentes” (Governo, 2013, p. 1989) numa resposta articulada entre as várias entidades, órgãos e serviços do Estado, “de forma a criarem-se efeitos sinérgicos, impossíveis de atingir com compartimentações não concertadas e estanques do próprio Estado” (Ribeiro, 2009, p. 50).

Das ameaças identificadas no CEDN, o terrorismo assume particular relevância “uma vez que a liberdade de acesso e a identidade de Portugal como uma democracia ocidental podem tornar o país um alvo do terrorismo internacional” (Governo, 2013, p. 1985).

No quadro estratégico atual, o “combate ao terrorismo apresenta-se como um desafio universal” e “constitui uma das mais sérias ameaças à paz e à segurança internacional” (CE, 2010). É um “tema central” no quadro da segurança nacional, e europeia, e “nos anos mais recentes tem desafiado o quadro conceptual, que tradicionalmente separava”, ou delimitava, “os conceitos de segurança e defesa e distinguia segurança interna de segurança externa” (Costa, 2010).

Dos riscos reconhecidos pelo CEDN destacam-se, pelo potencial impacto destruidor da sua ação, as catástrofes sísmicas. Se “até hoje não foi possível desenvolver qualquer método generalizado, que conduza à previsão da hora e do local onde ocorrerá um sismo”, sabemos, contudo, que os sismos “ocorrerão com mais frequência em regiões onde já se verificaram no passado” (ANPC, 2016a).

Em Portugal os grandes terremotos, “embora pouco frequentes, têm afetado especialmente as regiões central e meridional do território continental e as ilhas dos grupos central e oriental dos Açores”. Situando-se muitos espaços densamente ocupados naquelas



regiões, este fenómeno é uma ameaça para a segurança e o bem-estar das populações (ANPC, 2016b).

Se a participação das Forças Armadas (FFAA) em atividades de proteção civil, na mitigação dos diversos riscos de natureza ambiental, é uma atividade que não suscita discussão, pois está claramente enquadrada pela Constituição da República Portuguesa (CR) e regulamentada pela Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC), os moldes do empenhamento das FFAA em contexto de segurança interna, no Território Nacional (TN), ainda não foram operacionalizados.

É neste contexto que se afigura oportuno refletir sobre a edificação de um Modelo de Articulação Operacional Securitário (MAO), que considere um conceito alargado de segurança e que potencie o desenvolvimento eficaz de ações intragovernamentais para responder aos diversos riscos e ameaças identificados no CEDN.

O tema da investigação – Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional securitário em Portugal – insere-se na área científica das Ciências Políticas e da Estratégia.

Objeto do estudo e sua delimitação

O presente trabalho de investigação tem como objeto de estudo a articulação das FFAA com as Forças e Serviços de Segurança (FSS) e com os diversos Agentes de Proteção Civil (APC). Foca-se, em particular, no desenho de um MAO, em contexto nacional, em situações de intervenção face a diversos riscos e ameaças.

Face à abrangência do objeto de estudo, o trabalho foi delimitado:

- De entre os diversos riscos e ameaças relevar-se-ão, pelas potenciais consequências para a segurança e o bem-estar das populações, o terrorismo e o risco sísmico;
- A participação das FFAA será considerada, somente, em espaço do TN, na resposta a uma agressão terrorista e na resposta a um sismo;

A compreensão do objeto da investigação, a abordagem à temática e a investigação que nos propomos efetuar, serão conduzidas de acordo com a estrutura-guia esquematizada no Apêndice A.

Objetivos da investigação

O objetivo geral (OG) da investigação é subsidiar prospectivamente um modelo de articulação operacional securitário que potencie o desenvolvimento eficaz de ações de cooperação entre as FFAA e as FSS para responder aos diversos riscos e ameaças identificados no CEDN.

De modo a alcançar o objetivo central, foram definidos três objetivos específicos (OE):



OE1 Caracterizar de forma crítica o quadro legal português que norteia a participação das FFAA e das FSS no combate ao terrorismo;

OE2 Caracterizar a participação das FFAA na resposta a um ataque terrorista e a um sismo;

OE3 Apresentar contributos que propiciem a edificação de um modelo de articulação operacional securitário em Portugal.

Questões da investigação e proposições de estudo

Questão central (QC): Que linhas de ação prospetiva podem contribuir para a edificação de um MAO?

Da QC podem inferir-se três Questões Derivadas (QD) e outras tantas Proposições de Estudo (PE) que servirão como elementos orientadores da investigação (Yin, 2015).

QD1 – Qual o enquadramento legal que condiciona a participação das FFAA em ações de resposta a um ataque terrorista?

QD2 – Qual a possível participação das FFAA na resposta a uma agressão terrorista e a um sismo?

QD3 – Que propostas favorecem a edificação de um modelo de articulação operacional securitário em Portugal?

Breve síntese da metodologia da investigação

O trabalho segue as Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação (IUM, 2016) e as normas ACA 010 e 018 (IESM, 2015a; IESM, 2015b), seguindo um raciocínio indutivo.

Foi guiado por uma estratégia de investigação essencialmente qualitativa e seguiu um desenho de pesquisa do tipo ‘Estudo de Caso’.

A investigação foi estruturada em três fases: exploratória, analítica e conclusiva, como apresentado no Apêndice B.

Organização do estudo

O presente trabalho é constituído pela introdução, por quatro capítulos e pelas conclusões.

No primeiro capítulo, faz-se a revisão da literatura, definem-se conceitos fundamentais, apresenta-se a metodologia seguida e o modelo de análise utilizado.



No segundo é feita uma caracterização do quadro legal português que enquadra a participação das FFAA na resposta a agressões terroristas.

No terceiro caracteriza-se a participação das FFAA na resposta a uma agressão terrorista e a um sismo.

No quarto desenvolve-se proposta visando a apresentação de contributos prospetivos tendentes à edificação de um MAO.

Nas conclusões expõe-se uma sinopse do Trabalho de Investigação de Grupo (TIG), refletindo sobre o grau em que os objetivos gerais e específicos foram atingidos e, particularmente, quais as soluções para a questão central. Apresentam-se as reflexões finais do trabalho teórico e empírico, designadamente os principais e mais relevantes resultados. Propõem-se, ainda, recomendações a adotar em futuras investigações.

No final expõe-se a bibliografia.



1. Revisão da literatura e metodologia

1.1. O conceito de Segurança Nacional

A função política do Estado pode ser definida por Marcelo Caetano (1996, p. 172) como a “atividade dos órgãos do Estado cujo objetivo direto e imediato é a conservação da sociedade política e a definição e a prossecução do interesse geral mediante a livre escolha dos rumos ou soluções consideradas preferíveis” .

Silva Ribeiro (2009, p. 48) relaciona a prossecução do interesse geral com a justiça e o bem-estar, relacionando-as com a satisfação das necessidades materiais da sociedade.

Desta forma, a instabilidade que ameaças multifacetadas e riscos diversos projetam na sociedade, determina que a sua prevenção, e a resposta adequada às suas consequências, devem encontrar-se no centro das preocupações do Estado, no contexto da preservação da sociedade política associada à noção de segurança nacional, fim derradeiro ou “teleológico do Estado, condição essencial à preservação da identidade e à sobrevivência de uma unidade política ou, dito de outra forma, à independência e integridade nacionais” (Ribeiro, 2009, p. 48).

O conceito de segurança nacional tem vindo a alargar-se passando a abranger, para além do militar, os campos político, económico, social, ambiental e de direitos humanos. Em consequência, as políticas públicas que têm como objetivo a segurança têm vindo a envolver não só as FFAA e as FSS, mas também a proteção civil.

Após a dissolução do Pacto de Varsóvia, “a abordagem à segurança global foi evoluindo, o que suscitou também uma alteração progressiva de paradigma ao nível do planeamento civil de emergência, o qual passou a reconhecer os acidentes graves e catástrofes como ameaças à segurança e estabilidade” (ANPC, 2016a).

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque, pelo elevado grau de destruição que provocaram, iniciaram um debate sobre a eficácia dos sistemas nacionais de gestão de emergências. Menos de quatro anos depois, com o profundo fracasso de quase todos os níveis governamentais de resposta de emergência ao furacão Katrina, aquela discussão intensificou-se. Em consequência, a necessidade de uma abordagem holística para a coordenação e articulação dos vários órgãos, serviços e entidades do Estado e das agências e organizações privados, na resposta a acidentes graves e a catástrofes, tem-se tornado cada vez mais urgente (Pinkowski, 2008, pp. 4-14).

Assim, a interdependência dos diversos riscos e ameaças levou a que diversos países adotassem uma abordagem abrangente, na qual a segurança do Estado deixa de ser o fim



último, passando a ter relevo, também a segurança das pessoas num quadro de Segurança Humana (Défence, 2013, pp. 9-12; HS, 2015, pp. 1-2; GovUK, 2015, pp. 9-12).

Desta solução, resulta a necessidade, no ordenamento interno, da adequada coordenação intragovernamental dos diversos órgãos, serviços e entidades do Estado e, no seio da comunidade internacional, de uma arquitetura de segurança cooperativa. Esta é também a solução perspectivada pelo CEDN (Governo, 2013, pp. 1989-1991).

A “definição normativa”, utilizando a expressão de Adriano Moreira (2004a, p. 132), do conceito de segurança nacional, é fundamental em termos de formulação conceptual, mas também para a operacionalização da coordenação intragovernamental dos vários órgãos, entidades e serviços do Estado.

A segurança, em linhas gerais, é o estado desejado ou “fim último de um conjunto de políticas públicas”, que podem variar de acordo com as circunstâncias históricas ou com as circunstâncias políticas gerais (Aguiar, 1989, p. 63), no qual o Estado, a sociedade ou os indivíduos sentem-se livres de riscos, pressões ou ameaças.

A definição de Segurança Nacional que apresentamos, para efeito deste TIG, inspira-se na do Governo do Brasil, tal como apresentada no documento que define a Política Nacional de Defesa daquele país (GovBrasil, 2014).

Assim, definimos Segurança Nacional como a condição que permite ao País, através de políticas públicas transversais e multidisciplinares, preservar a sua soberania e integridade territorial, atingir, ou manter, os objetivos nacionais, apesar das situações adversas existentes, ou potenciais, garantindo aos cidadãos a “ordem, a segurança e a tranquilidade pública” e o exercício dos seus direitos, liberdades e garantias constitucionais (AR, 2008b, p. 6135).

A definição acabada de apresentar enuncia os aspetos fundamentais de uma estratégia integral do Estado e as prioridades para a mobilização das capacidades, estruturas e recursos da Nação, com vista a atingir os objetivos da política de segurança nacional definidos no CEDN.

1.2. Conceitos estruturantes

Tendo em vista uma adequada precisão do tratamento do objeto de estudo, torna-se importante explicitar os seguintes conceitos estruturantes: Acidente Grave; Agentes de Proteção Civil; Ameaça; Catástrofe; Coordenação Intragovernamental; Coordenação Interdepartamental; Estados de Segurança; Forças e Serviços de Segurança; Gestão de Consequências; Gestão de Crises; Graus de Ameaça; Gestão de Emergências; Incidente Tático-Policial; Infraestruturas Críticas; Mitigação; Plano de Contingência; Políticas



Públicas; Prevenir e Preparar; Resiliência; Recuperação; Resposta; Risco; Segurança Humana; Sociedade Civil; Terrorismo; Vulnerabilidade. Encontram-se vertidos no Apêndice A.

1.3. Metodologia

A metodologia adotada foi descrita, resumidamente, na introdução ao presente trabalho, sendo o modelo de análise objeto de esquematização no Apêndice B e o percurso metodológico alvo de apresentação no Apêndice C.



2. Enquadramento legal da participação das FFAA na resposta a uma agressão terrorista

2.1. O uso de meios militares em TN

A CR distingue segurança interna, constitucionalmente cometida à polícia (art.º 272.º, n.º1) e defesa nacional, que se destina a “garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas” (art.º 273.º, n.º2), cuja vertente militar é assegurada pelas FFAA (art.º 275.º, n.º1) (AR, 2005, p. 4682).

Uma tese que restrinja o uso de meios militares contra ações agressivas diretas, armadas ou de tipo militar, não tem apoio na expressão literal do n.º 2 do art.º 273.º, da CR que não aponta nenhuma definição para os conceitos de "agressão" ou de "ameaça", limitando-se a exigir que tenham origem externa.

Ao definir os pressupostos materiais de intervenção militar das FFAA, a CR, a par de agressões já desenvolvidas, ao usar a expressão "ameaça" pressupõe atuações coercivas ainda não executadas ou em início de execução.

Naquilo que importa para este TIG, a CR dá, assim, abertura ao legislador ordinário para, classificando o terrorismo como ameaça, cometer às FFAA missões que não têm a ver com a sua utilização tradicional em resposta a agressões convencionais. Ou seja, o próprio conceito de ameaça externa deverá ser entendido no sentido de incluir ações executadas no seio do País, mas cuja causa se inicia externamente: “Quaisquer ameaças externas que pelo seu significado e dimensão afetem de forma séria e fundada os mesmos bens jurídicos podem justificar, no plano interno, uma reação de natureza militar proporcionada, confinada, por conseguinte, ao espaço físico do território nacional” (PGR, 2001, p. 3103).

Adicionalmente, a “República Portuguesa defende os interesses nacionais por todos os meios legítimos, dentro e fora do seu território, nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e no espaço aéreo sob sua responsabilidade” [art.º 2.º, n.º2 da Lei de Defesa Nacional (LDN)] (AR, 2009, p. 4548).

A CR (2005, p. 4682) atribui às FFAA a possibilidade de colaborar, “nos termos da lei, em missões de proteção civil” (art.º 275.º, n.º6) e a intervir nos estados de sítio e de emergência (art.º 275.º, n.º7).

2.2. Os estados de exceção

A Lei n.º 44/86 (AR, 1986) regula o regime do estado de sítio (art.º 8.º, n.º1), “declarado quando se verifiquem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem



constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na Lei”; e do estado de emergência (art.º 9.º, n.º1), declarado “quando se verifiquem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública - pode ser declarada face à ocorrência ou perigo de ocorrência de acidente grave e de catástrofe” (art.º 9.º, n.º3, da LBPC) (AR, 2006, p. 5318).

Se “durante o estado de sítio as FSS ficarão colocadas sob o comando operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), no estado de emergência as FFAA apoiam as FSS”. A “declaração do estado de sítio ou do estado de emergência compete ao Governo, mantendo informados o Presidente da República (PR) e a Assembleia da República” (AR) (AR, 1986, pp. 2467-2468).

2.3. As FFAA e a segurança interna

A Lei de Segurança Interna (LSI) consagra o conceito de segurança interna (art.º 1.º, n.º1), estipula os princípios fundamentais que regem aquela atividade e determina, correspondendo à necessidade de articulação entre segurança interna e defesa, a inclusão na composição do Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), do Ministro da Defesa Nacional (MDN) e do CEMGFA (art.º 12.º, n.º2, alínea c) e f)) (AR, 2008b, p. 6135).

Adicionalmente estipula que as “FFAA colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional” (art.º 35.º) (AR, 2008b, p. 6141).

Por outro lado, a LDN determina “que incumbe às FFAA, nos termos da Constituição e da Lei cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais” (art.º 24.º, n.º1, alínea e) (AR, 2009, p. 4554).

Finalmente, “o emprego das FFAA em missões que envolvam a colaboração com as FSS contra ameaças transnacionais” deve ser prévia e fundamentadamente comunicado ao PR (art.º 10.º, n.º1, alínea c)) (AR, 2009, p. 4549)).

Compete ao Governo aprovar os mecanismos que assegurem essa cooperação (art.º 12.º, n.º3, alínea h)) (AR, 2009, p. 4550)) e ao MDN a coordenação e orientação das “ações necessárias para garantir a colaboração das FFAA com as FSS (art.º 14.º, n.º3, alínea z) (AR, 2009, p. 4551).

“Os militares têm o dever especial de colaboração” com as FSS, nos termos da Lei, e devem “comunicar prontamente os factos de que tenham conhecimento, no exercício das



suas funções e por causa delas, relativos à preparação de factos que possam ser classificados como crimes de terrorismo” (art.º 5.º, n.º2 e n.º3 da LSI) (AR, 2008b, p. 6135).

2.4. As FFAA e o terrorismo

A regulamentação da colaboração entre as FFAA e as FSS, em situações de intervenção perante agressões terroristas, regulamentada pela Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT) preconiza um Plano de Articulação Operacional (PAO) e um Plano Nacional de Infraestruturas Críticas (PNPIC), que ainda não foram elaborados (2015, pp. 1022 - (4)) - sobre as FFAA e o terrorismo transnacional no CEDN, no CEM e na ENCT, ver o Apêndice C).

O SGSSI é o órgão dotado de competências de coordenação (art.º 16.º, n.º1 e n.º2, da LSI), controlo (art.º 18.º, n.º1, da LSI) e comando operacional em situações extraordinárias (art.º 19.º da LSI), “determinadas pelo Primeiro-ministro (PM) após comunicação fundamentada ao PR”, de agressões terroristas “que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes FSS e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Socorro (SIOPS), que lhe são colocados na sua dependência operacional”, através dos seus dirigentes máximos (art.º 19.º, n.º1, da LSI) (AR, 2008b, p. 6138), sendo que, neste âmbito excecional, em que o SGSSI tem competências de comando operacional, o n.º2 do referido artigo 19º atribui-lhe poderes acrescidos.

As competências referidas no parágrafo anterior deverão ser exercidas pelo SGSSI de acordo com o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS (PCOFSS) (Governo, 2006a).

Importa ressaltar que, “em matéria da investigação criminal, e ainda que a Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP) disponham de competência genérica, é a Polícia Judiciária (PJ) que dispõe de competência reservada, não podendo ser diferida a outros órgãos de polícia criminal, a investigação dos crimes de organizações terroristas e terrorismo” (art.º 7, n.º2, alínea l, da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC)) e de crimes conexos (art.º 7, n.º3, alínea n, da LOIC (AR, 2008a, pp. 6039-6040).

A prevenção do terrorismo, enquanto crime, e sujeito a investigação criminal, também deve respeitar as regras gerais sobre polícia, bem como os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (art.º 1, n.º2 e art.º 2, n.º1 e n.º2 da LSI) (AR, 2008b, p. 6135), devidamente conjugado com o estabelecido no n.º 1 e 3 do artigo 272º, da CR).



Síntese conclusiva

A CR dá abertura para cometer às FFAA missões que não têm a ver com a sua utilização tradicional em resposta a agressões convencionais de meios armados.

O normativo legal português reconhece o terrorismo transnacional, como uma das principais ameaças externas à segurança nacional e aponta a maximização da articulação das FFAA e das FSS, preconizando o aprofundamento da cooperação, no respeito das respetivas competências e no quadro constitucional e legal vigente.

A resposta a uma agressão terrorista é liderada pelas FSS, no âmbito do SSI: as FFAA participam em colaboração com as FSS, em reforço e complemento, no respeito das respetivas competências e no quadro constitucional e legal vigente, devendo a intervenção ocorrer, durante o estado de emergência ou quando a avaliação do SGSSI, órgão dotado de competências de controlo e comando operacional em situação de ataques terroristas, de acidentes graves e catástrofes indicar tal necessidade.

Esta análise constitui a resposta à QD1.



3. Caracterização da participação das FFAA na resposta a uma agressão terrorista e a um sismo

3.1. Antiterrorismo e contraterrorismo

A resposta do Estado ao fenómeno terrorista é o resultado convergente de ações de carácter preventivo, proactivo e reativo: *”La lutte contre le terrorisme s’est focalisée trop fortement sur la seule réaction (anti-terrorisme), alors que nous devrions favoriser une stratégie plus offensive (contre-terrorisme) en terme de communication et d’action politique”* (Baud, 2004).

De uma forma não exaustiva, o antiterrorismo de carácter mais defensivo e reativo, dá prioridade às ações que têm como objetivo reduzir a probabilidade de sucesso dos ataques e, caso a agressão ocorra, visa criar procedimentos de emergência, contemplando ações de gestão de consequências com o objetivo de minorar os danos. São exemplos destas ações, a recolha de informações, os perímetros defensivos junto a edifícios governamentais e embaixadas, a guarda de infraestruturas críticas, a promulgação de níveis de alerta, a instalação de pontos de controlo de passageiros à entrada de terminais aeroportuários e ferroviários e a produção de legislação específica para enquadrar a ação legal do Estado e dos seus agentes. O contraterrorismo contempla a ação direta, nomeadamente a destruição de campos de treino, a captura, ou a eliminação física dos terroristas, a infiltração dos grupos por agentes dos Serviços de Informações (SI) e ataques preventivos contra países que oferecem santuário àqueles grupos (Ferreira, 2006, pp. 91-92; Sandler, 2014, pp. 12,13).

A ação antiterrorista, objeto deste TIG, desenvolve-se num “esforço permanente, com uma abordagem integrada, entre todas as entidades direta ou indiretamente envolvidas” (Fazenda, 2016).

3.2. As FFAA na resposta a uma agressão terrorista

A utilização das FFAA deverá ser ponderada, “sempre como último recurso e apenas nas situações em que a intensidade das medidas a levar a efeito ultrapassem as capacidades doutros protagonistas”. Na eventualidade de se concretizar uma agressão terrorista deverão ainda “ser implementadas medidas de resposta preparadas e treinadas em antecipação, envolvendo todos os recursos do Estado” visando restabelecer a normalidade existente antes do ataque (Teixeira, et al., 2009, pp. 165-167).

As consequências das agressões terroristas, merecendo especial atenção o potencial uso de armas de grande capacidade de destruição, utilizando armas químicas, biológicas, nucleares, radiológicas ou de alto-explosivo (QBNRE), compartilham algumas similaridades com as resultantes dos desastres naturais: pessoas mortas e feridas; infraestruturas destruídas



ou danificadas; incerteza sobre o que poderá ocorrer após o evento; pessoas em pânico, em fuga, ou em aproximação ao local, para ajudar; uma necessidade premente de especialistas em primeiro-socorros; ambulâncias e rotas abertas para os hospitais; e uma cobertura mediática que pode interferir com as operações de busca e criar pressão adicional nos gestores da crise e restantes autoridades. Em consequência, o planeamento de contingências, das cadeias de comando e de redes de comunicações fiáveis, o armazenamento de abastecimentos de emergência, o treino dos socorristas e as modalidades para lidar com as vítimas, as suas famílias e a comunicação social, devem ser organizados em antecipação (Crelinsten, 2014).

Podemos dizer que, na perspetiva da proteção civil, considerando a magnitude das consequências, uma agressão terrorista poderá ser classificada como acidente grave ou catástrofe (Pinkowski, 2008, p. 79).

Portugal dispõe, inspirada na legislação europeia, de uma ENCT (Governo, 2015, pp. 1022-(2) - 1022-(3)) com cinco objetivos estratégicos:

- Detetar, “potenciais ameaças terroristas, mediante a aquisição do conhecimento essencial para um combate eficaz”.
- Prevenir, consistindo em “conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas;
- Proteger, reforçando a “segurança dos alvos prioritários, reduzindo quer a sua vulnerabilidade, quer o impacto de potenciais ameaças terroristas”;
- Perseguir, desmantelando ou neutralizando “as iniciativas terroristas, projetadas ou em execução ... e submeter os terroristas à ação da justiça”;
- Responder, gerindo operacionalmente “todos os meios a utilizar na reação a ocorrências terroristas” limitando as consequências da agressão.

As ações militares de combate ao terrorismo em TN podem, conceptualmente, agrupar-se em ações antiterroristas, de natureza defensiva, que visam reduzir a vulnerabilidade dos cidadãos, dos bens e das infraestruturas críticas, face a agressões terroristas e em ações de gestão de consequências, em apoio das autoridades civis especialmente aquando da ocorrência de atentados de grandes dimensões (Martín, 2006, p. 3).

Neste âmbito, a cooperação entre as FFAA e as FSS poderá ser aprofundada, no quadro constitucional e legal, no âmbito dos pilares Proteger - antiterrorismo e Responder - gestão de consequências, através das seguintes capacidades e missões conexas (CCOM, 2017) :



Tabela 1 – Capacidades militares

OE	Capacidades militares disponíveis
Proteger	C2; Capacidades navais; Forças Operações Especiais; Ciberdefesa.
Responder	Âmbito cooperação ANPC e a pedido.
OE	Tarefas
Proteger	Reforço da segurança de infraestruturas críticas; patrulhas marítimas, terrestres e aéreas.
Responder	“Apoio à proteção e salvaguarda de pessoas e bens, no âmbito da cooperação com a ANPC”.

Fonte: (Autores, 2017)

3.3. A participação das FFAA na resposta a um sismo

As operações de proteção civil e socorro, e particularmente a resposta a eventos sísmicos, são uma atividade multidisciplinar, desenvolvida pelos APC, organizados no SIOPS, que assegura que todos “atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional” (Governo, 2006b; Lavado, 2017).

O grau de destruição que um sismo pode provocar depende do próprio sismo e da resistência do tecido urbano. A destruição do tecido urbano e os incêndios são os maiores responsáveis pelas perdas humanas e materiais. A quantidade de vítimas depende do grau de destruição e de outros fatores aleatórios, como por exemplo, a hora do dia, o dia da semana e a tipologia dos edifícios (ANPC, 2016b).

Atente-se o caso do colapso do viaduto *Cypress Street*, perto de S. Francisco, em 1989: ocorreu cerca das 17 horas e provocou a morte de 35 pessoas. Se tivesse ocorrido à hora de ponta provavelmente teriam sido milhares. Se tivesse ocorrido durante a noite poderia até nem ter causado vítimas (St. Onge, et al., 2006).



Figura 1 – Colapso do viaduto Cypress Street

Fonte: (USGS, 1989)



Veja-se o sismo da Turquia, de agosto de 1999, em İzmit: atingiu uma zona com uma população de cerca de quatro milhões de habitantes, um pouco superior à da região de Lisboa. Provocou cerca de 15 500 mortos, 24 000 feridos, 600 000 desalojados e perto de dois mil milhões de dólares de prejuízos diretos (UN, 2001).



Figura 2 – Sismo em İzmit

Fonte: (AP, 1999)

Na resposta a um evento desta natureza, a ação das FFAA pode consubstanciar-se no auxílio ao “combate e rescaldo de incêndios”; no apoio nos cuidados de saúde e particularmente “na hospitalização e evacuação de feridos e doentes”; em ações “de busca e salvamento”; na “disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações de limpeza” de detritos; na “reabilitação de infraestruturas; na execução de reconhecimento terrestres, aéreos e marítimos; e na prestação de apoio em comunicações” (art.º 52º a art.º 58º) (AR, 2006, pp. 5325-5326).

Síntese conclusiva

No quadro legal e constitucional, as FFAA têm capacidade para colaborar, em ações antiterroristas, de natureza defensiva, visando reduzir a vulnerabilidade dos cidadãos, dos bens e das infraestruturas críticas; em patrulhas marítimas, terrestres e aéreas e em ações de gestão de consequências, em apoio das autoridades civis, especialmente aquando da ocorrência de atentados de grandes dimensões.

Na resposta aos sismos, a ação das FFAA pode consubstanciar-se no auxílio ao “combate e rescaldo de incêndios”; no apoio nos cuidados de saúde e particularmente “na hospitalização e evacuação de feridos e doentes”; em ações “de busca e salvamento”; na “disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações de limpeza” de detritos; na “reabilitação de infraestruturas; na execução de reconhecimento terrestres,



aéreos e marítimos; e na prestação de apoio em comunicações”. Esta análise constitui a resposta à QD2.



4. Contributos para a edificação de um modelo de articulação operacional securitário

O terrorismo já era considerado uma ameaça antes do ataque às Torres Gémeas, mas foi aquele evento que o revelou como uma ameaça global (Moreira, 2004b) e fez com que os Estados compreendessem “que não estavam preparados para demonstrações de violência com tal nível de planeamento e de letalidade” (Fernandes, 2004, p. 461).

As consequências daquela agressão, que ocorreu com pouco ou nenhum aviso, são demonstrativas dos elevados níveis de destruição, humanos e materiais, que os atentados terroristas podem atingir.

As organizações e os indivíduos envolvidos em ações terroristas tendem a seleccionar os alvos que proporcionam maior impacto mediático. Sendo enorme a variedade e a quantidade de alvos possíveis, a “escolha acaba por depender quase só da vontade e das limitações operacionais dos grupos terroristas” e recai particularmente nos que estiverem menos vigiados, ou defendidos, e com elevado número de pessoas (Martins, 2010, pp. 59-60).

Para realizar as suas ações, têm acesso a um leque alargado de meios, que vai desde o armamento tradicional até ao uso de armas QBNRE: a simples ameaça de utilização deste tipo de armas, pelo potencial grau de destruição que lhes está associado, poderá gerar pânico, o que, do ponto de vista destes grupos, é extremamente compensador (Fernandes, 2004; Teixeira, et al., 2009; Martins, 2010).

As emergências originadas por desastres naturais, pandemias, incidentes cibernéticos e terrorismo podem desenvolver-se rapidamente em extensão e severidade e cruzar linhas de jurisdição entre os vários órgãos, entidades e serviços do Estado, podendo, inclusive, assumir dimensões internacionais.

O planeamento de emergências assume neste contexto uma importância fulcral pois, ao desenhar medidas precaucionais e estruturantes que aumentam a resiliência dos sectores estratégicos para a segurança nacional, pode salvar vidas, preservar o meio ambiente e proteger a propriedade, contribuindo para uma sociedade mais segura, próspera, sustentável, resiliente e resistente a desastres.

O Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março (MAI, 2012, p. 1436), transferiu para a ANPC as atribuições do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE), tendo o Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro (MAI, 2014, pp. 5615-5624), atribuindo à ANPC a missão de “assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise [o



caso da ameaça/ataque terrorista], ou de guerra, para além dos acidentes graves e catástrofes”.

Apesar da existência de um Plano Nacional de Emergência de Proteção Civil (PNEPC) e de Planos Regionais, Distritais e Municipais, “os quais descrevem, nos respetivos níveis territoriais, a atuação das estruturas de proteção civil”, não existe um modelo de articulação que interligue, por exemplo, a proteção de bens sujeitos a ameaça de agressão terrorista com a resposta às potenciais consequências catastróficas do atentado, caso este se concretize (ANPC, 2016a).

Sabendo-se que as consequências de uma agressão terrorista de grandes dimensões são em tudo semelhantes às de diversos desastres naturais, colocando as mesmas questões aos diversos APC, o modelo a edificar deverá ser aberto e conter elementos que permitam responder, de forma adequada, a vários riscos e ameaças, tal como identificados no CEDN.

Neste contexto, propomos, visando a prevenção, a preparação e a resposta da sociedade a diversos riscos e ameaças, um novo modelo de articulação operacional, abrangente, multisectorial e integrado que, através de políticas públicas, transversais e multidisciplinares, promova a articulação entre a sociedade civil e todos os órgãos, entidades e serviços do Estado com responsabilidades na resposta ao terrorismo e na proteção civil, concertando estratégias e ações, partilhando objetivos e planeamentos e procurando alcançar o objetivo principal de ter uma Nação Preparada, que definimos como:

Uma Nação segura e resiliente que, exposta aos riscos e ameaças à Segurança Nacional, se previna e proteja de agressões terroristas, e mitigue, responda e recupere de acidentes graves ou catástrofes.

O novo modelo considera cinco áreas estratégicas, num *continuum* de gestão da emergência, numa solução semelhante à adotada pelas autoridades dos Estados Unidos da América (HS, 2015, p. 1):

- Prevenir e interromper ataques terroristas;
- Proteger pessoas e infraestruturas críticas;
- Mitigar os danos causados por acidentes graves e catástrofes, aumentando a resiliência da sociedade;
- Responder rapidamente, com meios de proteção civil, para salvar vidas, proteger bens e o ambiente, providenciando assistência médica após os incidentes; e,
- Recuperar dos efeitos catastróficos do evento, reconstruindo infraestruturas e o tecido socioeconómico afetado.

As áreas Prevenir/Proteger (de carácter antiterrorista) e Responder têm correspondência na ENCT como ilustrado na figura seguinte.

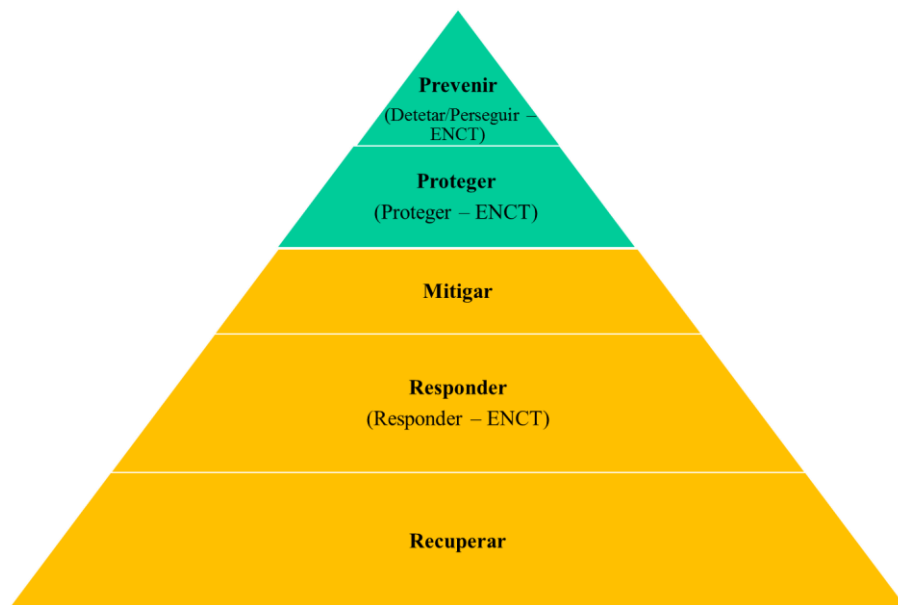


Figura 3 – As áreas estratégicas do MAO e os objetivos estratégicos da ENCT

Fonte: (Autores, 2017)

4.1. As áreas estratégicas de atuação

Prevenir – Compreende as capacidades para evitar, impedir ou parar ataques terroristas. Estrutura-se em torno da Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), organismo de “coordenação e de partilha de informação no âmbito do combate ao terrorismo” (Governo, 2016). Inclui atividades de informações e de investigação criminal no sentido de contribuir para uma resposta cabal aos compromissos antiterroristas nacionais e internacionais, designadamente através da operacionalização da informação através dos órgãos legalmente competentes para esse efeito, os SI e a PJ (Fazenda, 2017; HS, 2015).

Proteger – Visa proteger o TN de agressões terroristas e abrange as capacidades que contribuam para esse fim. Considera a avaliação do risco sobre um alvo, ou evento, a proteção de infraestruturas críticas, a segurança de fronteiras, a segurança marítima, terrestre e aérea e a cibersegurança, entre outras. As FFAA participam, quando solicitadas a tal, em colaboração com as FSS, em reforço e complemento, devendo a intervenção ocorrer, durante o estado de emergência ou quando a avaliação do SGSSI, órgão dotado de competências de controlo e comando operacional indicar tal necessidade (Fazenda, 2017; Baird, 2010).

A sua atuação, se considerada, em colaboração com as FSS, pode desenvolver-se através do incremento do estado de segurança das suas próprias instalações; no reforço da proteção de infraestruturas críticas; na presença em espaços públicos, efetuando patrulhamento dissuasor de ações terroristas e, simultaneamente, tranquilizador da opinião



pública; no patrulhamento e vigilância das fronteiras marítimas, terrestres e aéreas (CCOM, 2017).

A aplicação de medidas de polícia, tal como tipificadas na LSI, deverá manter-se como exclusiva das FSS.

O PAO, que deverá estar articulado com o PCOFS, e o PNPIC, previstos na ENCT e já referidos nos vetores e linhas de ação estratégicas do CEDN (Governo, 2013, pp. 1022-4)), deverão ser desenhados no âmbito desta área de atuação.

Mitigar – A mitigação dos riscos é uma responsabilidade de toda a sociedade, sendo crítica para aumentar a sua resiliência e reduzir, ou eliminar a longo prazo os riscos para as pessoas, os bens e o bem-estar. Considera a identificação de infraestruturas críticas, o planeamento urbanístico, os sistemas de informação, as e a saúde pública, entre outros fatores. Desenvolve-se pelo conhecimento da fenomenologia dos riscos e ameaças, pelo desenho de planos de contingência, pela informação ao público sobre o que fazer, face a um acidente grave ou catástrofe, e pela avaliação do grau do risco considerando vários cenários, visando a preparação de medidas proactivas e reativas (IFRC, 2016; FEMA, 2016; CEPED, 2014).

Responder – Desenvolve-se no âmbito da gestão de consequências, em sede de SIOPS, e enquadra as capacidades tendentes a minimizar o impacto da agressão terrorista ou do desastre, natural ou induzido pelo homem. O objetivo primário é salvar vidas e é conduzida no mesmo formato das operações de contenção de outras emergências ou desastres naturais. Inclui a estabilização de infraestruturas e a limpeza de detritos, SAR, a contenção ambiental de elementos nocivos para as pessoas e o ambiente, o restabelecimento de comunicações, o apoio médico-sanitário, o abrigo e a alimentação dos desalojados, o combate a incêndios, a recolha dos mortos e a manutenção da ordem pública (IFRC, 2016; FEMA, 2016; CEPED, 2014, pp. 73-126).

Recuperar - A fase de recuperação inicia-se assim que a situação esteja estabilizada e segura e inclui o desenvolvimento das capacidades necessárias ao processo de reconstrução e reabilitação das infraestruturas físicas e do bem-estar emocional e socioeconómico da comunidade atingida. Em contraste com a fase de resposta, o processo de recuperação pode demorar meses ou anos (IFRC, 2016; FEMA, 2016; CEPED, 2014, pp. 161-174).

A colaboração das FFAA, no contexto das áreas Responder e Recuperar, pode consubstanciar-se em diversas ações, como referimos no capítulo anterior, enquanto APC. (AR, 2006, pp. 5325-5326).



Figura 4 – As áreas de atuação e as capacidades

Fonte: (Autores, 2017)

Propomos que o novo modelo contemple a existência de dois processos funcionais, a gestão de crises e a gestão de consequências (GovUK, 2013), sob a liderança política do PM. Os dois processos podem desenvolver-se consecutivamente, ou simultaneamente - caso a agressão terrorista ou o evento disruptor da vivência da sociedade, e.g. um sismo, ocorram sem aviso prévio (Larson & Peters, 2001).

Atendendo ao conceito de Segurança Nacional anteriormente definido, ambos os processos funcionais deverão ser conduzidos operacionalmente pelo SGSSI: como vimos aquele órgão é dotado de competências de comando operacional das FSS em situações extraordinárias de agressões terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes, que requeiram a intervenção das FSS, das FFAA e do SIOPS.

Cada uma das áreas estratégicas de atuação que agora propomos deverá ter um enquadramento legislativo e normativo que identifique quais as entidades relevantes da sociedade civil, os órgãos, entidades e serviços do Estado com responsabilidades particulares, incluindo FFAA, e quais as capacidades que devem ser de utilização transversal e se possível padronizadas, visando a interoperabilidade. Particularmente, entre outras:

- Planeamento integrado, envolvendo todos os órgãos, entidades e serviços do Estado e a sociedade civil, conforme apropriado, no desenvolvimento de abordagens estratégicas, operacionais e / ou táticas para atingir os objetivos definidos;



- Informações, desenvolvendo mecanismo de difusão de notícias e informações não sujeitas a regime especial de reserva ou proteção, necessários à prossecução da missão dos vários participantes;
- Coordenação operacional, aprofundando estruturas operacionais de coordenação, articulação e intervenção conjunta (várias FSS) e combinada (FSS e FFAA) (e.g. salas de situação, centros de fusão de informação); desenvolvendo um PAO e um PNPIC;
- Informação pública e sistema de alerta, harmonizando os Graus de Ameaça, os Graus de Alerta no âmbito da ANPC e as normas para os Estados de Segurança e aperfeiçoando mecanismos de difusão de informação ao público;
- Gestão de incidentes tático-policiais e regulação das atividades de investigação criminal (investigação, recolha de prova e identificação de suspeitos), que poderão iniciar-se em qualquer ocasião;
- Cibersegurança, protegendo os sistemas de comunicações eletrónicas, informações e serviços contra danos, uso não autorizado e exploração maliciosa.

Tabela 2 – As áreas de atuação e as capacidades e linhas de ação

Prevenir	Proteger	Mitigar	Responder	Recuperar
Planeamento integrado				
Coordenação operacional				
Informação pública e sistema de alerta				
Informações		Aumento da resiliência	Estabilização de infraestruturas	
Gestão de incidentes tático-policiais		Planos de contingência	Apoio médico de emergência	Reestabelecimento dos serviços de fornecimento de água, electricidade, telefone e similares.
Investigação criminal	Avaliação do risco		Contenção ambiental	Reconstrução urbana
	Cibersegurança	Identificação de riscos e ameaças	Recolha de mortos	
	Proteção de infraestruturas críticas		Combate e rescaldo de incêndios	
	Segurança de fronteiras		Apoio a desalojados	
	Patrulhamento dissuasor		Busca e salvamento de sobreviventes	
			Manutenção da ordem pública	
			Comunicações	

Fonte: (Autores, 2017)

A proposta do conceito de Nação Preparada, a sugestão de dois processos funcionais (gestão de crises e gestão de consequências) e a criação de cinco áreas de estratégias de



atuação, conjuntamente com as capacidades e linhas de ação conexas, afiguram-se poder contribuir para a edificação de um modelo de articulação operacional securitário em Portugal.

Em consequência encontra-se respondida a QD3.



Conclusões

Apresentamos as linhas gerais do procedimento metodológico, sublinhamos e resumimos os contributos resultantes da investigação efetuada e deixamos sugestões para futuras linhas de investigação.

Grandes linhas do procedimento metodológico

O trabalho seguiu a orientação metodológica em vigor para os trabalhos de investigação no IUM, de acordo com as normas ACA 010 e 018 (IESM, 2015a; IESM, 2015b), adotando-se um raciocínio indutivo.

Utilizou uma estratégia de investigação essencialmente qualitativa e seguiu um desenho de pesquisa do tipo ‘Estudo de Caso’.

A investigação estruturou-se em três fases essenciais: exploratória, analítica e conclusiva.

Para a recolha de informação, recorreu-se à observação documental e direta de obras literárias, da imprensa, de arquivos públicos e de documentos oficiais.

Avaliação dos resultados obtidos

A investigação visou subsidiar prospectivamente um modelo de articulação operacional securitário que potencie o desenvolvimento eficaz de ações de cooperação entre as FFAA e as FSS para responder aos diversos riscos e ameaças identificados no CEDN. Esta intenção foi explicitada inicialmente através dos OG e OE.

No primeiro capítulo analisámos a função política do Estado, fim último ou teleológico do Estado. Propusemos uma nova definição para Segurança Nacional num conceito que enuncia os aspetos fundamentais da estratégia integral do Estado e as prioridades para a mobilização das capacidades, estruturas e recursos da Nação, com vista à consecução dos objetivos da política de segurança nacional definidos no CEDN.

No segundo capítulo analisámos de forma crítica o normativo legal português que reconhece o terrorismo transnacional como uma das principais ameaças externas à segurança nacional e preconiza o aprofundamento da cooperação entre as FFAA e das FSS, no respeito das respetivas competências e no quadro constitucional e legal vigente.

Concluímos que as FFAA, quando solicitadas a tal, em colaboração com as FSS, em reforço e complemento, podem intervir durante o estado de emergência, quando se verifiquem as condições previstas nos estados de exceção ou quando a avaliação do SGSSI, órgão dotado de competências de controlo e comando operacional das FSS e dos APC em situação de ataques terroristas, de acidentes graves e catástrofes indicar tal necessidade.



A participação das FFAA e das FSS no âmbito da proteção civil está claramente enquadrada pela CR e regulamentada pela LBPC.

No terceiro capítulo, concluímos que as FFAA têm capacidade para participar em ações antiterroristas visando reduzir a vulnerabilidade dos cidadãos, dos bens e das infraestruturas críticas; em patrulhas marítimas, terrestres e aéreas; e em apoio das autoridades civis, especialmente aquando da ocorrência de atentados de grandes dimensões que podem, na perspetiva da proteção civil, pela magnitude das consequências, ser classificados como acidentes graves ou catástrofes.

Verificámos que na resposta aos sismos, a ação das FFAA pode consubstanciar-se no auxílio no combate e no rescaldo de incêndios; no reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes; SAR; na disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações de limpeza; na reabilitação de infraestruturas; na execução de reconhecimento terrestres, aéreos e marítimos; e na prestação de apoio em comunicações.

No quarto capítulo sugerimos a visão de uma Nação segura e resiliente que exposta aos principais riscos e ameaças à sua Segurança Nacional se previna e se proteja de ataques terroristas, mitigue, responda e recupere de acidentes graves ou catástrofes. Propusemos um novo modelo que contempla dois processos funcionais, a gestão de crises e a gestão de consequências, sob a liderança política do PM e que considera, adicionalmente, cinco áreas estratégicas de atuação, numa solução que visa proteger pessoas e bens contra diversos riscos e ameaças; mitigar a perda de vidas e bens, aumentando a resiliência da sociedade, planeando e preparando a resposta a desastres futuros; responder rapidamente com meios de proteção civil para salvar vidas, proteger bens e o ambiente e recuperar, reconstruindo infraestruturas e o tecido socioeconómico afetado.

Cada uma das áreas de atuação que agora propomos deverá ter um enquadramento legislativo e normativo que identifique quais as entidades da sociedade civil com relevância, quais os órgãos, entidades e serviços do Estado com responsabilidades particulares, e quais as capacidades que devem ser de utilização transversal e se possível padronizados. Particularmente, entre outras:

- Planeamento integrado, envolvendo todos os órgãos, entidades e serviços do Estado e a sociedade civil, conforme apropriado, no desenvolvimento de abordagens estratégicas, operacionais e / ou táticas para atingir os objetivos definidos;



- Informações, desenvolvendo mecanismo de difusão de notícias e informações não sujeitas a regime especial de reserva ou proteção, necessários à prossecução da missão dos vários participantes;
- Coordenação operacional, aprofundando estruturas operacionais de coordenação, articulação e intervenção conjunta (várias FSS) e combinada (FSS e FFAA) (e.g. salas de situação, centros de fusão de informação); desenvolvendo um PAO e um PNPIC;
- Informação pública e sistema de alerta, harmonizando os Graus de Ameaça, os Graus de Alerta no âmbito da ANPC e as normas para os Estados de Segurança e aperfeiçoando mecanismos de difusão de informação ao público;
- Gestão de incidentes tático-policiais e regulação das atividades de investigação criminal (investigação, recolha de prova e identificação de suspeitos), que poderão iniciar-se em qualquer ocasião;
- Cibersegurança, protegendo os sistemas de comunicações eletrónicas, informações e serviços contra danos, uso não autorizado e exploração maliciosa.

A proposta do conceito de Nação Preparada, a sugestão de dois processos funcionais (gestão de crises e gestão de consequências) e de cinco áreas de estratégias de atuação, conjuntamente com as capacidades e linhas de ação conexas, afiguram-se poder contribuir para a edificação de um modelo de articulação operacional securitário em Portugal, logo para responder à QC e, consequentemente, atingir o OG a que se propôs a presente investigação.

Contributos para o conhecimento

Uma das principais atribuições do Estado é providenciar a segurança e a defesa necessárias, face a um conjunto diversificado de riscos e ameaças, para que a sociedade possa alcançar os seus objetivos. Cabe-lhe criar condições para que o País possa responder de forma integrada, utilizando as diversas entidades, órgãos e serviços, respeitando as liberdades e garantias constitucionais dos cidadãos, para que estes, livremente, se dediquem ao desenvolvimento e ao progresso da Nação.

É neste âmbito que se nos afigura termos contribuído, com este TIG, para avançar propostas concretas tendentes ao desenvolvimento de um modelo de articulação securitário abrangente.

Recomendações e outras considerações de ordem prática

Tem-se a noção que o modelo proposto foi trabalhado apenas no plano teórico e conceptual.



Limitações da investigação e abertura para pesquisas futuras

Este TIG abre a possibilidade de estudos subsequentes orientados para o desenho de diretivas sectoriais normativas para as diversas áreas estratégicas de atuação e, consequentemente para a investigação detalhada da sua operacionalização.



Bibliografia

- Aguilar, J., 1989. *A política de defesa nacional como política pública interdepartamental*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- ANPC, 2016a. *Autoridade Nacional de Proteção Civil > PROTEÇÃO CIVIL > SISTEMA DE PROTEÇÃO CIVIL > PLANEAMENTO CIVIL DE EMERGÊNCIA*. [Em linha] Disponível em: <http://www.prociv.pt/pt-pt/PROTECAOCIVIL/SISTEMAPROTECAOCIVIL/PLANOCIVILEMERGENCIA/Paginas/default.aspx> [Acedido em 25 fevereiro 2017].
- ANPC, 2016b. *Autoridade Nacional de Proteção Civil > RISCOS E PREVENÇÃO > RISCOS NATURAIS > SISMOS*. [Em linha] Disponível em: <http://www.prociv.pt/pt-pt/RISCOPREV/RISCOSNAT/SISMOS/Paginas/default.aspx#/collapse-2> [Acedido em 18 fevereiro 2017].
- AP, 1999. *A 7.6-magnitude earthquake northwest of Istanbul killed more than 17,000 people in 1999*. [Imagem eletrónica] Disponível em: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/03/turkey-braces-next-major-earthquake-201431182932518813.html> [Acedido em 28 fevereiro 2017]
- AR, 1986. *Regime do estado de sítio e do estado de emergência*. (Lei n.º 44/86, de 30 de setembro), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2005. *Constituição da República Portuguesa*. (Diário da República 1ª série-A de 12 de agosto de 2005), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2006. *Lei de bases da proteção civil*. (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008a. *Lei de Organização da Investigação Criminal*. (Lei n.º 49/2008), de 23 de junho), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008b. *Lei de Segurança Interna*. (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2009. *Lei de Defesa Nacional*. (Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho), Lisboa: Diário da República.
- Baird, M. E., 2010. *Vanderbilt Center for Transportation Research*. [Em linha] Disponível em: <http://www.vanderbilt.edu/vector/research/emmgtpphases.pdf> [Acedido em 24 fevereiro 2017].
- Baud, J., 2004. *Terrorisme.net (Services de renseignement et terrorisme – Entretien avec Jacques Baud)*. [Em linha] Disponível em: <http://www.terrorisme.net/2004/01/08/>



[services-de-renseignement-et-terrorisme-entretien-avec-jacques-baud/](#) [Acedido em 20 fevereiro 2017].

Caetano, M., 1996. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Almedina.

CCEM, 2014. *Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

CCOM, C., 2017. *Participação das FFAA no combate ao terrorismo* [Entrevista] (20 janeiro 2017).

CE, 2007. *Programa específico «Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo e outros riscos relacionados com a segurança»*. (Decisão do Conselho 2007/124/CE, de 12 de fevereiro), Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.

CE, 2010. *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/2010/pdf/qc3010313ptc.pdf> [Acedido em 22 fevereiro 2017].

CEPED, 2014. *Gestão de desastres e ações de recuperação: módulo III*, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres..

Costa, J. P. B., 2010. *Combate ao terrorismo e cooperação civil-militar: o papel da UE e da NATO - reflexos nas áreas da segurança interna e defesa nacional*. Lisboa, AFCEA.

Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia: Vol I*. Lisboa: IAEM.

Crelinsten, R., 2014. Perspectives on Counterterrorism: From Stovepipes to a Comprehensive Approach. *Perspectives on Terrorism*, fevereiro, pp. 2-15.

Défence, M. d. l., 2013. *Livre Blanc Défence et Sécurité Nationale*. Paris: Ministère de la Défence.

Fazenda, H., 2016. *Ordem dos Advogados - Imprensa*. [Em linha] Disponível em: <https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2016/09/11/portugal-tem-refor%C3%A7ado-as-capacidades-no-terrorismo-n%C3%A3o-existe-risco-zero/> [Acedido em 23 fevereiro 2017].

Fazenda, H., 2017. *SGSSI* [Entrevista] (7 fevereiro 2017).

Feltman, J., 2017. *United Nations - DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS*. [Em linha] Disponível em: <http://www.un.org/undpa/en/speeches-statements/07022017/ISIL> [Acedido em 19 fevereiro 2017].



- FEMA, 2016. *www.fema.gov*. [Em linha] Disponível em: <https://www.fema.gov/media-library-data/146601416614711a14dee807e1ebc67cd9b74c6c64bb3/NationalMitigationFramework2nd.pdf> [Acedido em 28 fevereiro 2017].
- Fernandes, L. M. F., 2004. As sociedades contemporâneas e a ameaça terrorista. Em: *Terrorismo*. Coimbra: Almedina, pp. 461-481.
- Ferreira, P. A., 2006. *O novo terrorismo*. Lisboa: Prefácio.
- Gomes, E. G. M., 2010. *ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. [Em linha] Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG442.pdf [Acedido em 20 fevereiro 2017].
- GovBrasil, 2014. *MINISTÉRIO DA DEFESA > ESTADO E DEFESA > POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA*. [Em linha] Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf [Acedido em 18 fevereiro 2017].
- Governo, 2006a. *Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e dos Serviços de Segurança*. (Deliberação n.º230/2006, de 18 de maio, do Conselho de Ministros), Lisboa: s.n..
- Governo, 2006b. *Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro*. Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho), Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. (Resolução do Conselho de Ministros n.º19/2013 de 21 de março), Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2015. *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo*. (Resolução do Conselho de Ministros n.º7-A/2015 de 19 de fevereiro), Lisboa: Diário da República.
- Governo, 2016. *Organização e funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo*. (Decreto Regulamentar n.º 2/2016 de 23 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- GovUK, 2013. *GOV.UK*. [Online] Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/192425/CONOPs_incl_revised_chapter_24_Apr-13.pdf [Acedido em 19 fevereiro 2017].
- GovUK, 2015. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*. [Em linha] Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf [Acedido em 17 fevereiro 2017].



- HS, 2008. *DHS Risk Lexicon*. [Em linha] Disponível em: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhs-risk-lexicon-2010_0.pdf [Acedido em 17 fevereiro 2017].
- HS, 2015. *National Preparedness Goal*. [Em linha] Disponível em: https://www.fema.gov/medialibrarydata/14437996151712aae90be55041740f97e8532fc680d40/National_Preparedness_Goal_2nd_Edition.pdf [Acedido em 20 fevereiro 2017].
- IESM, 2015a. *Trabalhos de Investigação (NEP / ACA - 010)*. Lisboa: IESM.
- IESM, 2015b. *Regras de Apresentação e Referenciação para os Trabalhos Escritos a Realizar no IESM (NEP / ACA - 018)*. Lisboa: IESM.
- IFRC, 2016. *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*. [Em linha] Disponível em: <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/preparing-for-disaster/disaster-preparedness-tools/contingency-planning-and-disaster-response-planning/> [Acedido em 25 fevereiro 2017].
- IPMA, 2017. *IPMA > Enciclopédia IPMA.PT > Geofísica*. [Em linha] Disponível em: <http://www.ipma.pt/pt/enciclopedia/geofisica/caso.sismo/index.html> [Acedido em 17 fevereiro 2017].
- IUM, 2016. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação. Cadernos do IESM N.º 8*. Lisboa: IESM.
- Larson, E. V. & Peters, J. E., 2001. *Preparing the U.S. Army for Homeland Security: Concepts, Issues, and Options*. [Em linha] Disponível em: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1251/MR1251.AppG.pdf [Acedido em 25 fevereiro 2017].
- Lavado, C., 2017. *A participação das FFAA em ações de proteção civil* [Entrevista] (20 janeiro 2017).
- MAI, 2012. *Atribuições da ANPC em termos de planeamento civil de emergência*. (Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março), Lisboa: Diário da República.
- MAI, 2014. *Terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, que aprova a orgânica da Autoridade Nacional*. (Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro), Lisboa: Diário da República.
- Maltez, J. A., 2009. *Repertório Português de Ciência Política*. [Em linha] Disponível em: http://maltez.info/respublica/topicos/aalettras/sociedade_civil.htm [Acedido em 18 fevereiro 2017].



- Martín, M. Á. B., 2006. *Biblioteca do Real Instituto Elcano*. [Em linha]
Disponível em: <http://biblioteca.ribei.org/1045/1/ARI-91-2006-E.pdf> [Acedido em 24 fevereiro 2017].
- Martins, R. F. C., 2010. *Acerca de «Terrorismo» e de «Terrorismos»*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- MDN, 2004. *Sistema Nacional de Gestão de Crises*. (Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de julho), Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2011. *Procedimentos de identificação e de protecção das infra-estruturas críticas*. (Decreto-Lei n.º 62/2011), Lisboa: Diário da República.
- Moreira, A., 2004a. Insegurança sem fronteiras: o Martírio dos Inocentes. Em: *Terrorismo*. Coimbra: Livraria Almedina, pp. 131-157.
- Moreira, A., 2004b. Prefácio. Em: *Terrorismo*. 1ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, pp. 15-19.
- ONU, 2006. *UN - Counter-Terrorism Implementation Task Force*. [Em linha]
Disponível em: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy> [Acedido em 19 fevereiro 2017].
- ONU, 2016. *United Nations Action To Counter Terrorism*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.un.org/en/counterterrorism/legal-instruments.shtml> [Acedido em 18 fevereiro 2017].
- OTAN, 2015. *MC 0472/1 MILITARY COMMITTEE CONCEPT FOR COUNTER - TERRORISM*. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/_pdf/2016_01/20160817_160106-mc0472-1-final.pdf [Acedido em 23 fevereiro 2017].
- OTAN, 2016. *NATO's military concept for defence against terrorism*. [Em linha]
Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm [Acedido em 25 fevereiro 2017].
- PGR, 2001. *Parecer 147/2001. Forças Armadas - defesa nacional - defesa militar - ameaça externa - terrorismo - missões de interesse público - segurança interna..* (Parecer 147/2001, de 16 de Fevereiro), Lisboa: Diário da República.
- Pinkowski, J., 2008. *Disaster Management Handbook*. Boca Raton: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Priberam, 2016. *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*. [Em linha] Disponível em: <https://www.priberam.pt/dlpo/interdepartamental> [Acedido em 01 março 2017].



- Ribeiro, A. S., 2009. *Teoria Geral da Estratégia: O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Sandler, T., 2014. *Oxford economic papers*. [Em linha] Disponível em: <http://oep.oxfordjournals.org/content/67/1/1.full.pdf+html?maxtoshow=&hits=10&RESULTFORMAT=&fulltext=terrorism+and+counterterrorism&searchid=1&FIRSTINDEX=0&resourcetype=HWCIT> [Acedido em 20 fevereiro 2017].
- St. Onge, L. M., van Voorst, M. E., Walker, M. P. & James, P. A., 2006. *Cypress Street Viaducts*. [Em linha] Disponível em: <http://www.engineering.com/Library/ArticlesPage/tabid/85/ArticleID/73/Cypress-Street-Viaducts.aspx> [Acedido em 18 fevereiro 2017].
- Teixeira, N. S., do Santos, J. L. & Monteiro, A. P., 2009. *Terrorismo transnacional: Estratégias de prevenção e resposta*. Lisboa: IESM.
- UASI, 2016. *Bay Area Urban Areas Security Initiative*. [Em linha] Disponível em: http://www.bayareauasi.org/sites/default/files/resources/2012-2015%20Bay%20Area%20Homeland%20Security%20Strategy_0.pdf [Acedido em 26 fevereiro 2017].
- UN, 2001. *Facts About the 1999 Turkish Earthquake in Izmit*. [Em linha] Disponível em: http://www.unisdr.org/files/21441_socioeconomicsizmiteng.pdf [Acedido em 18 fevereiro 2017].
- UN, 2017. *Human Development Report 1994*. [Em linha] Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf [Acedido em 17 fevereiro 2017].
- USGS, 1989. *Support column failure and collapsed upper deck on the Cypress viaduct of Interstate 880*. [imagem eletrónica] Disponível em: https://localwiki.org/oakland/Cypress_Structure [Acedido em 28 fevereiro 2017]
- Yin, R. K., 2015. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman.



Apêndice A — Corpo de conceitos

Acidente grave

“Acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente” (AR, 2006, p. 5316).

Agentes de Proteção Civil

São APC, entre outros, os corpos de bombeiros, as FSS, as FFAA, a autoridade marítima e aeronáutica, o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) e demais serviços de saúde e os sapadores florestais (art.º 46º da Lei de Bases da Proteção Civil - LBPC) (AR, 2006).

Ameaça

Consideramos ameaça “qualquer ação, em curso ou previsível, com carácter hostil, que contrarie a consecução de um objetivo e que seja causadora de danos, materiais ou morais” (Couto, 1988, p. 329).

Catástrofe

“Acidente grave ou série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional” (AR, 2006, p. 5316).

Coordenação intragovernamental

“Processo de gestão da formulação e da implementação de políticas públicas, [no seio do aparelho do Estado], executado por meio de mecanismos específicos, que promove o alinhamento de objetivos, entre os atores políticos e a burocracia, e a consecução técnico-administrativa dos objetivos acordados” (Gomes, 2010, p. 6).

Coordenação interdepartamental

“Que se realiza entre dois ou mais departamentos ou implica interação entre departamentos” (Priberam, 2016).

Estados de Segurança

“Correspondem a diferentes graus de segurança das instalações, unidades e órgãos das FSS, das FFAA, e dos APC, bem como a diferentes graus de prontidão dos seus meios” (Governo, 2006a, p. 28).



Forças e Serviços de Segurança

“São Forças e Serviços de Segurança, a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e a Polícia Marítima (PM) como órgão da Autoridade Marítima Nacional” (art.º 25.º da LSI) (AR, 2008b, p. 6139).

Gestão de consequências

“Coordenação das medidas tomadas para reagir e reduzir o impacto dos efeitos de um incidente relacionado com a segurança, em especial na sequência de um atentado terrorista a fim de assegurar a coordenação harmoniosa da gestão de crises e ações de segurança” (CE, 2007, p. L 58/3).

Graus de Ameaça

“Destinam-se a definir em TN, no âmbito das medidas de segurança interna, as diversas ameaças que impedem sobre pessoas, eventos ou instalações” (Governo, 2006a, p. 25).

Gestão de crises

“Sistema que permite, com elevada prontidão, fazer face a cenários, mais ou menos imprevisíveis, não raro difusos e de contornos pouco claros, que poderão afetar a comunidade nacional. A urgência de decisões e de ações imediatas e a aplicação de meios adequados de resposta, no sentido do restabelecimento da situação anterior, ou da salvaguarda dos interesses postos em causa, impõe a definição de uma estrutura que, de uma forma interdepartamental e transversal, abranja todas as componentes necessárias à gestão do evento, com adaptabilidade à sua natureza” (MDN, 2004).

Gestão da emergência

Função da gestão que tem por missão criar uma estrutura em que as comunidades reduzam a sua vulnerabilidade aos perigos e possam lidar com os efeitos dos desastres (CEPED, 2014, p. 19).

Incidente tático-policia

“Entende-se por incidente tático-policia a ocorrência inopinada e de carácter reativo, configurando uma situação de flagrante delito ou que exija a imediata intervenção policial, cuja natureza, características e resolução envolvam, por motivos diversos, o emprego de recursos que ultrapassem os normal e quotidianamente utilizados” (Governo, 2006a, p. 39).

“Consideram-se incidentes tático-policiais graves (AR, 2008b, p. 6138), além dos que venham a ser classificados como tal pelos Ministros da Administração Interna e da Justiça,



os que requeiram a intervenção conjunta e combinada de mais de uma força e serviço de segurança e que envolvam:

a) Ataques a órgãos de soberania, estabelecimentos hospitalares, prisionais ou de ensino, infraestruturas destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população, meios e vias de comunicação ou meios de transporte coletivo de passageiros e infraestruturas classificadas como infraestruturas nacionais críticas;

b) O emprego de armas de fogo em circunstâncias em que se ponha em perigo a vida ou a integridade física de uma pluralidade de pessoas;

c) A utilização de substâncias explosivas, incendiárias, nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas;

d) Sequestro ou tomada de reféns.”

Infraestruturas críticas

“A componente, sistema ou parte deste situado em território nacional que é essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções” (MDN, 2011, p. 2624).

Mitigação

“Medidas destinadas a diminuir ou limitar a configuração de situação de risco” (CEPED, 2014, p. 26).

Plano de contingência

Um plano de contingência apresenta uma estrutura estratégica e operativa com o objetivo de controlar uma situação de emergência e a minimizar as suas consequências negativas. Estipula uma série de procedimentos alternativos ao funcionamento normal de uma organização, sempre que alguma das suas funções usuais se vê prejudicada por uma contingência interna ou externa (IFRC, 2016).

Políticas Públicas

Consideramos política pública “um programa de ação específico de uma ou várias entidades públicas ou governamentais”. Visam “estabelecer uma estrutura de comportamentos sociais, normalmente através da explicitação de um conjunto de normas, onde se insere uma condição coerciva e que vai afetar um certo número de indivíduos, de grupos e de organizações, supondo-se que tanto o seu conteúdo (conjunto de medidas) como o seu processo (procedimentos dotados de legalidade) obedecem a uma orientação racional, explícita ou implícita, manifesta ou latente” (Aguiar, 1989, p. 18).



Prevenir e preparar

“Medidas destinadas a prevenir e, ou, reduzir os riscos ligados ao terrorismo e/ou outros riscos relacionados com a segurança de pessoas e bens” (CE, 2007, p. L 58/3).

Resiliência

Capacidade de adaptação da sociedade à mudança e a recuperar rapidamente o equilíbrio depois de ter sofrido uma perturbação induzida por um acidente ou catástrofe. Este conceito remete para a capacidade de restauração do tecido socioeconómico (HS, 2015).

Recuperação

“Conjunto de medidas que visam a reabilitação de infraestrutura, do meio ambiente, da economia e da saúde da comunidade atingida por desastre, tendo como foco evitar a instalação de novas situações de risco” (CEPED, 2014, p. 27).

Resposta

“Conjunto de medidas que visam o fornecimento de serviços de socorro e assistência, incluindo o restabelecimento dos serviços essenciais, durante ou após um desastre” (CEPED, 2014, p. 27)

Risco

Definimos risco como qualquer acontecimento ou ação (em curso ou provável), aparentemente desprovido de intenção, potencialmente causador de danos, materiais ou morais.

Podemos considera-lo como impacto negativo esperado de um incidente adverso (seja o resultado de uma ação terrorista ou de um evento natural, como um sismo) em pessoas ou bens, considerando tanto sua probabilidade de materialização, como a magnitude de seu impacto.

A partir desta definição geral, definimos o grau de risco em função da probabilidade de materialização da ameaça ou evento; das vulnerabilidades do alvo considerado; e das consequências expectáveis caso a ameaça ou o evento se concretizem. $\text{Risco} = \text{Ameaça} \times \text{Vulnerabilidade} \times \text{Consequência}$ (HS, 2008, pp. 24-25).

Segurança Humana

O conceito de ‘segurança humana’ foi consagrado oficialmente pelo Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O valor fundamental é, agora, o próprio indivíduo que é a razão de ser do Estado, e não o inverso (UN, 2017).



Sociedade civil

Expressão que indica o conjunto de organizações e instituições nas quais os indivíduos podem seguir interesses comuns sem a direção ou a interferência do governo (Maltez, 2009).

Terrorismo

O terrorismo, inimigo mortal das democracias (Martins, 2010), é um fenómeno complexo, tanto nas suas origens como nas suas consequências e com muitas, e diferentes, definições, não existindo uma que seja consensual ou universalmente aceite pela Comunidade Internacional, embora esta tenha vindo a procurar um enquadramento jurídico, desenvolvendo diversos instrumentos legais universais, enquadrados pela Estratégia Global Antiterrorista da Organização das Nações Unidas (ONU) (ONU, 2006) e por diversas Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU, 2016): *“There are 19 universal counter-terrorism conventions and protocols, as well as related regional instruments on international terrorism, and relevant General Assembly and Security Council resolutions* (Feltman, 2017).

Neste TIG adotamos a definição utilizada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): *“The unlawful use or threatened use of force or violence, instilling fear and terror, against individuals or property in an attempt to coerce or intimidate governments or societies, or to gain control over a population, to achieve political, religious or ideological objectives”* (OTAN, 2016).

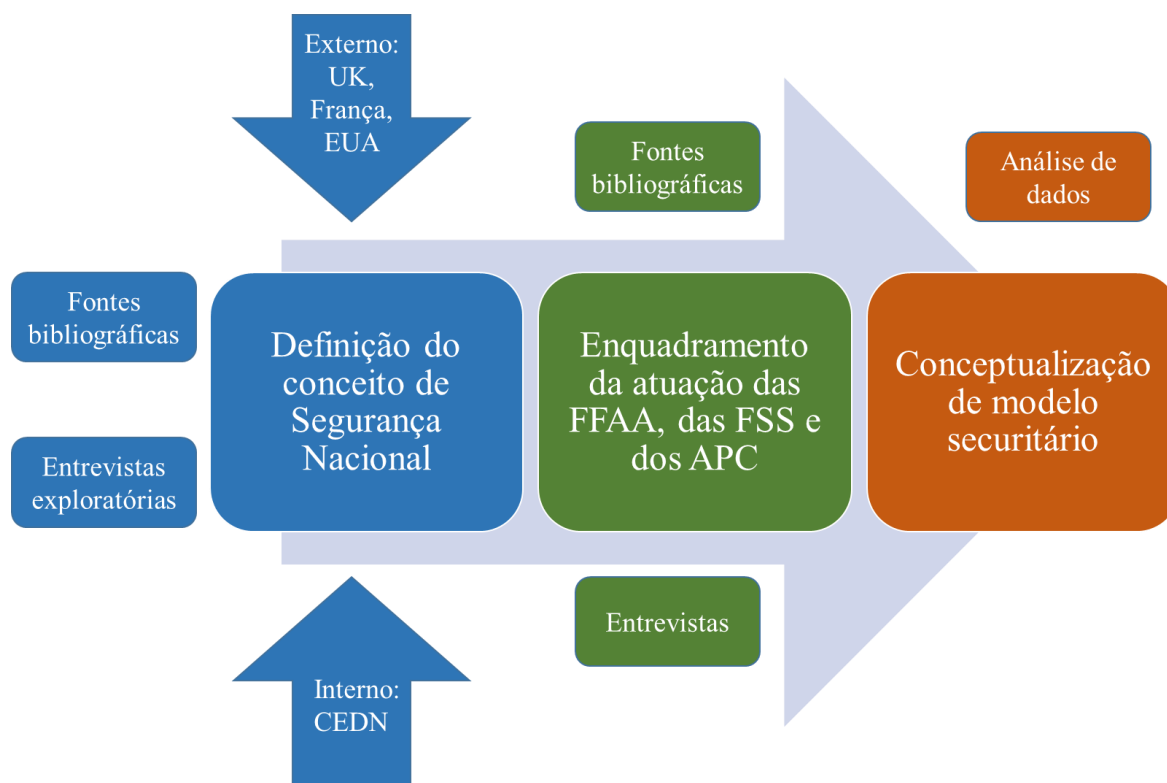
Vulnerabilidade

Probabilidade de um ativo sucumbir a um ataque terrorista ou a um perigo natural.

A vulnerabilidade é função da capacidade de resiliência e contramedidas de um ativo, tais como portões, câmaras, guardas, qualidade da construção para resistir a sismos, etc. Quanto maior a vulnerabilidade do ativo, maior a possibilidade de um ataque terrorista ter êxito ou um perigo natural causar danos a esse ativo. Por exemplo, um edifício sem um muro de proteção é mais vulnerável a um veículo armadilhado do que o mesmo edifício com um portão reforçado ou muro de concreto projetado para bloquear o tráfego de veículos (UASI, 2016, p. 27).



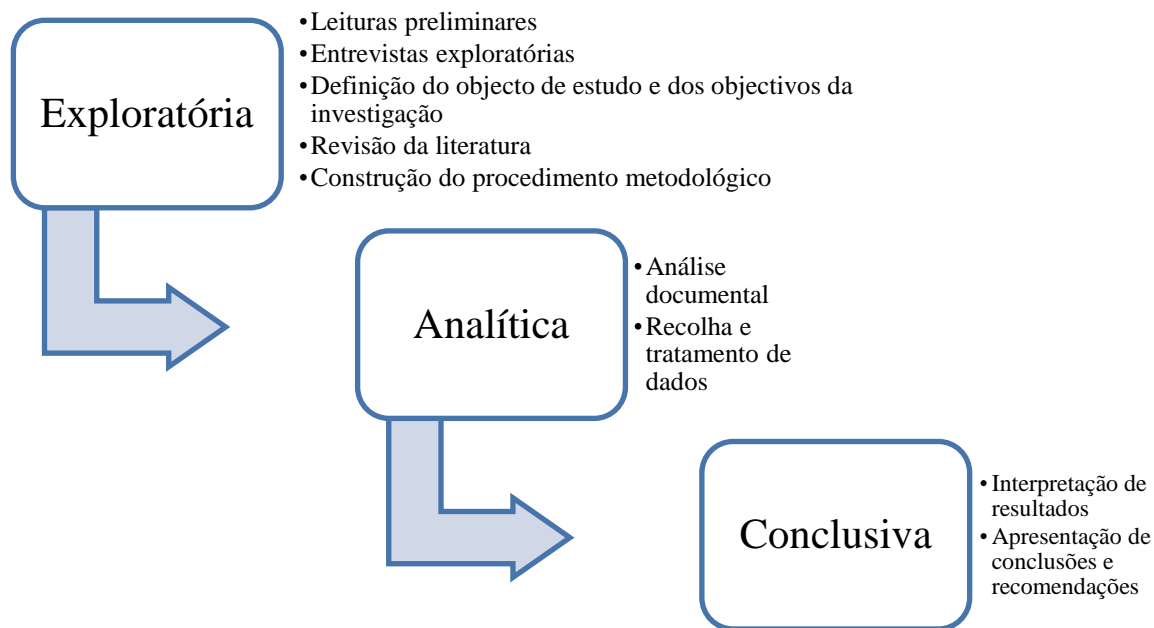
Apêndice B — Estrutura-guia da investigação



Fonte: (Autores, 2017)



Apêndice C — Percurso metodológico



Fonte: (Autores, 2017)



Apêndice D — O terrorismo no CEDN, no CEM e na ENCT

O cuidado do poder político em articular formatos de intervenção das FFSS é patente na legislação da área da segurança e defesa: CEDN, em 2013, que classifica o terrorismo como uma ameaça transnacional e refere que a ação do Estado, na resposta às ameaças e riscos, deve “maximizar as capacidades civis e militares existentes e impulsionar uma abordagem integrada na resposta às ameaças e riscos, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises” (Governo, 2013, p. 1989); que preconiza o aprofundamento da cooperação entre as FFAA e as FSS no combate ao terrorismo através de um PAO que contemple as medidas de coordenação e a interoperabilidade de sistemas e equipamentos (Governo, 2013, p. 1990); e que, por outro lado, atribui elevada relevância ao combate ao terrorismo transnacional, ao eleger as “... áreas vitais para o combate ao terrorismo transnacional ...” como segunda prioridade geopolítica para o emprego de recursos militares nacionais disponíveis, (Governo, 2013, p. 1991). O CEDN preconiza ainda que a resposta à ameaça terrorista passe por uma estratégia nacional abrangente, que integre medidas diplomáticas, de controlo financeiro, judiciais, de informação pública, de informações, policiais e militares. Considera ainda que a vigilância e o controlo dos acessos marítimo, aéreo e terrestre ao TN deve assumir especial importância (Governo, 2013, p. 1990). A coordenação do PAO é da responsabilidade da UCAT, que funciona no âmbito do Sistema de Segurança Interna (SSI), na dependência e sob coordenação do SGSSI (Governo, 2016, pp. 2841-2842) e que viu as suas competências reforçadas no quadro da ENCT, “quer no que respeita aos objetivos estratégicos e correspondentes linhas de ação a adotar, quer em matéria de cooperação internacional, quanto à articulação e coordenação relativa à rede de pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo” (Governo, 2015, pp. 1022-(4)). Conceito Estratégico Militar, em 2014, que, entre as ameaças e riscos, identifica, com particular relevância para o espectro de atuação das FFAA, o terrorismo transnacional, relevando a articulação da componente militar da defesa nacional com outros organismos do Estado, em reforço e complemento (CCEM, 2014, p. 13) e Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), aprovada em fevereiro de 2015, aprofundando a cooperação entre as FFAA e as FSS, “Em situações de intervenção perante agressões terroristas” correspondendo a compromissos internacionais do Estado e em “cumprimento da legislação nacional, em especial, a Lei de Combate ao Terrorismo (LCT), a Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo (LCBCFT), a LSI e a LDN” (Governo, 2015, pp. 1022-(2)-1022-(4)).